Deutscher Bundestag **Drucksache 18/11222**

18. Wahlperiode 17.02.2017

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung und Bericht

des Ausschusses für Arbeit und Soziales (11. Ausschuss)

a) zu dem Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Klaus Ernst, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/10471 –

Zeit für einen Kurswechsel – Rentenniveau deutlich anheben

b) zu dem Antrag der Abgeordneten Matthias W. Birkwald, Sabine Zimmermann (Zwickau), Herbert Behrens, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 18/8610 –

Die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung überführen

c) zu dem Antrag der Abgeordneten Markus Kurth, Nicole Maisch, Dr. Gerhard Schick, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN
– Drucksache 18/7371 –

Für eine faire und transparente private Altersvorsorge und ein stabiles Drei-Säulen-System

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

A. Problem

Zu Buchstabe a

Die Fraktion DIE LINKE. kritisiert, dass die fortgesetzte Absenkung des Rentenniveaus dazu führen werde, dass die Menschen im Alter nicht vor dem sozialen Abstieg geschützt seien. Immer mehr Menschen drohe dann Altersarmut.

Zu Buchstabe b

Die antragstellende Fraktion stellt fest, dass die Riester-Rente gescheitert sei. Sie sei nicht geeignet, die Sicherungslücke in der gesetzlichen Rentenversicherung zu schließen.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90 / DIE GRÜNEN kritisiert ebenfalls, dass die Riester-Rente ihrer Sicherungsfunktion im ursprünglich gedachten Sinn heute nicht gerecht werde. Sie sei in ihrer bisherigen Form gescheitert. Die Annahmen bei ihrer Einführung hätten sich als unrealistisch erwiesen. Ein durchschnittlicher Altersvorsorgeaufwand von 4 Prozent, eine jährliche Verzinsung von 4 Prozent und Verwaltungskosten in Höhe von 10 Prozent, wie bis in die Gegenwart in den Rentenversicherungsberichten der Bundesregierung vorausgesetzt, seien heute alles andere als der Regelfall.

B. Lösung

Zu Buchstabe a

Zur Lösung des Problems fordert die antragstellende Fraktion eine gesetzliche Regelung, die das Rentenniveau als Sicherungsziel der gesetzlichen Rentenversicherung wieder in den Mittelpunkt der Rentenpolitik rücke, wobei die Deckelung des Beitragssatzes zur allgemeinen Rentenversicherung aufzuheben sei. Die Dämpfungsfaktoren (Riester-Faktor und Nachhaltigkeitsfaktor) in der Rentenanpassungsformel sollten gestrichen werden. Die bislang durch die Dämpfungsfaktoren und gesetzlichen Null-Runden bewirkte Rentenniveausenkung solle über einen anpassungserhöhenden Rückholfaktor schrittweise ausgeglichen sowie das Rentenniveau von aktuell 48 Prozent auf mindestens 53 Prozent angehoben und dort stabilisiert werden u. a. m.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/10471 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe b

Die Fraktion DIE LINKE. fordert, die Ziele der Lebensstandardsicherung und der strukturellen Armutsvermeidung in der gesetzlichen Rentenversicherung zu verankern. Die Dämpfungsfaktoren in der Rentenanpassungsformel seien zu streichen. Als rentenpolitisches Sicherungsziel für die so genannte Standarderwerbsbiografie – 45 Versicherungsjahre zum Durchschnittsentgelt – werde ein Sicherungsniveau von 53 Prozent vor Steuern festgeschrieben. Die Förderung der privaten Altersvorsorge werde eingestellt und die frei werdenden Finanzmittel würden für Leistungsverbesserungen in der gesetzlichen Rentenversicherung eingesetzt. Sparerinnen und Sparer mit geförderten privaten Altersvorsorgeverträgen

erhielten das Recht, das bisher im Kapitaldeckungsverfahren angesparte Kapital freiwillig in die umlagefinanzierte gesetzliche Rentenversicherung zu überführen.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/8610 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert die Bundesregierung auf, gesetzlich die Möglichkeit einer fairen und transparenten privaten Altersvorsorge zu eröffnen. Hierzu gelte es, ein einfaches und kostengünstiges Basisprodukt in Form eines Pensionsfonds als Standardweg der kapitalgedeckten Altersvorsorge einzuführen, bei dem Ein- sowie Auszahlungsweg staatlich organisiert würden und der Staat die Rahmenbedingungen für die Anlage festlege. Ferner sei eine Neuregulierung der bisherigen Riester-Förderung vorzunehmen, indem die Förderung von Neuverträgen auf eine reine Zulagenförderung umgestellt werde, wobei die Grundzulage (§ 84 EStG) spürbar zu erhöhen sei u. a. m.

Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/7371 mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

C. Alternativen

Annahme eines Antrags oder mehrerer Anträge.

D. Kosten

Zu Buchstabe a bis c

Genaue Kostenrechnungen wurden jeweils für Teilaspekte angestellt.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Beschlussempfehlung

Der Bundestag wolle beschließen,

a) den Antrag auf Drucksache 18/10471 abzulehnen;

b) den Antrag auf Drucksache 18/8610 abzulehnen;

c) den Antrag auf Drucksache 18/7371 abzulehnen.

Berlin, den 15. Februar 2017

Der Ausschuss für Arbeit und Soziales

Kerstin Griese	**Dr. Martin Rosemann**
Vorsitzende	Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Bericht des Abgeordneten Dr. Martin Rosemann

I. Überweisung

1. Überweisung

Der Antrag auf **Drucksache 18/10471** ist in der 206. Sitzung des Deutschen Bundestages am 1. Dezember 2016 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/8610** ist in der 173. Sitzung des Deutschen Bundestages am 2. Juni 2016 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz sowie den Finanzausschuss zur Mitberatung überwiesen worden.

Der Antrag auf **Drucksache 18/7371** ist in der 158. Sitzung des Deutschen Bundestages am 25. Februar 2016 an den Ausschuss für Arbeit und Soziales zur federführenden Beratung sowie an den Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz, den Finanzausschuss sowie den Ausschuss für Wirtschaft und Energie zur Mitberatung überwiesen worden.

2. Voten der mitberatenden Ausschüsse

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz** sowie der **Finanzausschuss** haben den Antrag auf Drucksache 18/8610 in ihren Sitzungen am 15. Februar 2017 beraten und dem Deutschen Bundestag jeweils mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung empfohlen.

Der **Ausschuss für Recht und Verbraucherschutz**, der **Finanzausschuss** sowie der **Ausschuss für Wirtschaft und Energie** haben den Antrag auf Drucksache 18/7371 in ihren Sitzungen am 15. Februar 2017 beraten und dem Deutschen Bundestag jeweils mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN die Ablehnung empfohlen.

II. Wesentlicher Inhalt der Vorlagen

Zu Buchstabe a

Als Folge des geltenden Rentenrechts werde das Niveau der gesetzlichen Rente von ehemals rund 53 Prozent um fast ein Fünftel auf zunächst 44,5 Prozent im Jahr 2030 sinken, kritisiert die Fraktion DIE LINKE. Eine heutige monatliche Standardrente (45 Jahre Beitragsjahre zum jeweiligen Durchschnittsentgelt) verliere zwischen den Jahren 2000 und 2030 fast 300 Euro an Wert. Gerade Beschäftigte – oft Frauen – mit geringem Erwerbseinkommen und Lücken in der Versicherungsbiografie treffe die Rentenniveausenkung hart. Das sinkende Rentenniveau sowie die Rente ab 67 würden dazu führen, dass immer mehr Versicherte vom sozialen Abstieg und von Altersarmut betroffen sein würden.

Diese Entwicklung werde durch die gescheiterte Teilprivatisierung der Alterssicherung verschärft. Die politische Hoffnung, die Sicherungslücke über die Kapitalmärkte mittels der zusätzlichen privaten und vom Staat geförderten Altersvorsorge („Riester-Rente“) schließen zu können, habe sich nicht erfüllt. Erhebliche Kapitalmarktrisiken, hohe Verwaltungs- und Abschlusskosten sowie utopisch angenommene Renditeerwartungen würden die aufgerissene Sicherungslücke nicht schließen können.

Würde das Rentenniveau wieder auf 53 Prozent angehoben, stiege der Beitragssatz nach heutigen Werten um 2,13 Prozentpunkte. Bei einer hälftigen Beitragstragung würde ihr Beitragsanteil lediglich um gut 32 Euro monatlich steigen (bei einem vorläufigen durchschnittlichen Bruttoentgelt von monatlich 3.022 Euro im Jahr 2016). Gleichzeitig könnten die Altersvorsorgeaufwendungen für die Riester-Rente in Höhe von 108 Euro monatlich (4 Prozent des Bruttoentgelts von 3.022 Euro, abzüglich der vollen Zulage) entfallen. Die Standardrente würde so von 1.370 Euro um monatlich fast 143 Euro auf 1.513 Euro steigen.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Zu Buchstabe b

Die antragstellende Fraktion macht geltend, dass mit Hilfe der Riester-Rente die Vorsorgelücke in der gesetzlichen Rentenversicherung nicht zu schließen sei. Dies belegten die Rentenversicherungsberichte der Bundesregierung: Das Gesamtversorgungsniveau vor Steuern aus gesetzlicher und privater Rente erreiche laut Rentenversicherungsbericht im Jahr 2029 mit 51,1 Prozent nicht einmal das Ausgangsniveau zur Jahrtausendwende von rund 53 Prozent. Dabei würden weder die steigenden Beiträge der Rentnerinnen und Rentner zur Pflege- und Krankenversicherung berücksichtigt noch der steigende Steueranteil. Allein durch die Rentenanpassung zum 1. Juli 2016 würden nach Angaben der Bundesregierung weitere 160.000 Rentnerinnen und Rentner steuerpflichtig. Davon werde allein der Bundeshaushalt mit Mehreinnahmen von 720 Mio. Euro im Jahr 2017 profitieren. Außerdem dürfe nicht vergessen werden, dass sich die Angaben der Bundesregierung für das ausgewiesene Versorgungsniveau lediglich auf den jeweiligen Rentenzugang beziehe. Wie sich die Riester-Rente bei einer Rentenlaufzeit von 20 oder mehr Jahren entwickeln werde, sei ungewiss. Da sie in der Regel nicht dynamisiert werde, verliere sie in der Auszahlungsphase kontinuierlich an Kaufkraft. Die Annahmen der Bundesregierung zur Rendite lägen bei vier Prozent pro Jahr. Dies sei angesichts eines ab Januar 2017 gültigen Garantiezinses von 0,9 Prozent offenkundig völlig unrealistisch. Schlussendlich hänge die Leistungshöhe der Riester-Rente allein von der Entwicklung auf den Finanz- und Kapitalmärkten ab. Die Finanzmarktkrise sowie die Niedrigzinsphase zeigten als Ausdruck einer europaweiten wirtschaftlichen Stagnation, dass es bei der kapitalgedeckten – und damit kapitalmarktabhängigen – Altersvorsorgeleistung nicht möglich sei, ein definiertes Sicherungsziel vorzugeben. Nicht zuletzt zeige eine aktuelle Studie des WSI, dass für Neusparerinnen und -sparer der Anreiz gesunken sei, Riester-Verträge abzuschließen. Da die verschiedenen Zulagen nicht automatisch an die Preisentwicklung angepasst würden, gingen die Förderbeträge real zurück.

Zu Buchstabe c

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN zitiert in der Antragsbegründung u. a. „Stiftung Finanztest“ mit dem Fazit zur Riester-Rente „Gute Angebote sind leider viel zu selten“. Nur vier der geprüften 23 Verträge hätten hinsichtlich Kosten, Transparenz, Anlageerfolg und Flexibilität die Note „gut“ erhalten. Ähnlich ernüchternde Ergebnisse kennzeichneten vergleichbare Testreihen regelmäßig.

Die Einführung eines Basisprodukts als Standardweg in der privaten Altersvorsorge nehme sich des zentralen Problems an, dass es der Versicherungswirtschaft auch nach eineinhalb Jahrzehnten nicht gelungen sei, in der Breite ein alterssicherungspolitisch vertretbares Tableau an Vertragsangeboten vorzulegen. Ein Basisprodukt ersetze die bestehenden Riester-Angebote nicht, sondern stelle eine in aller Regel bessere, das heißt transparentere, kostengünstigere und sicherere Alternative dar.

Die staatliche Förderung sei analog zu derjenigen der übrigen Riester-Produkte auszugestalten und solle allen Bürgerinnen und Bürgern, also abhängig Beschäftigten, Selbständigen, Beamtinnen und Beamten sowie Erwerbslosen, offen stehen. Ein- und Auszahlungswege im Kontext des einzurichtenden Pensionsfonds sollten öffentlich organisiert sein.

In Schweden sei ein Basisprodukt-Modell seit Jahren etabliert und erfolgreich. Hierbei investierten die Verbraucherinnen und Verbraucher einen Teil ihres Einkommens in staatliche Fonds. Diese seien ausschließlich den Anlageinteressen der Vorsorgenden gewidmet und unterlägen gesetzlich normierten Anlagegrundsätzen sowie Effizienzkontrollstrukturen. Die sog. Premiepension sei u. a. dank der daraus resultierenden Kostenstruktur für die Verbraucherinnen und Verbraucher günstiger als die auf dem deutschen Altersvorsorgemarkt angebotenen Produkte. In Schweden zahlten alle Förderberechtigten automatisch in einen Pensionsfonds ein. Um die Entscheidungsfreiheit zu wahren, sei allerdings, anders als in Schweden, die Möglichkeit vorzusehen, sich aktiv gegen das Basisprodukt zu entscheiden und stattdessen ein „konventionelles“ Riester-Produkt zu nutzen, freiwillig Beiträge in die gesetzliche Rentenversicherung zu zahlen oder auch auf eine zusätzliche geförderte Altersvorsorge gänzlich zu verzichten u. a. m.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

III. Öffentliche Anhörung von Sachverständigen

Zu Buchstabe a

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Beratung des Antrags auf Drucksache 18/10471 in seiner 99. Sitzung am 14. Dezember 2016 aufgenommen und die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Die Beratung der Anträge auf Drucksachen 18/8610 und 18/7371 wurde in der 86. Sitzung am 28. September 2016 aufgenommen und für beide Vorlagen die Durchführung einer öffentlichen Anhörung von Sachverständigen beschlossen. Diese fand in der 103. Sitzung am 23. Januar 2017 statt.

Die Teilnehmer der Anhörung haben schriftliche Stellungnahmen abgegeben, die in der Ausschussdrucksache 18(11)903 zusammengefasst sind.

Folgende Verbände, Institutionen und Einzelsachverständige haben an der Anhörung teilgenommen:

Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA)

Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB)

Aba - Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung e. V.

Deutsche Rentenversicherung Bund (DRV Bund)

Bund der Versicherten e. V.

SoKa-BAU - Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG

Verbraucherzentrale Bundesverband e. V.

Prof. Dr. Eckart Bomsdorf

Prof. Axel Börsch-Supan

Prof. Dr. Gert G. Wagner

Prof. Dr. Ursula Engelen-Kefer

Die **Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände** (BDA) fordert, dass die Renten angesichts der zu erwartenden demografischen Entwicklung künftig nicht mehr so stark steigen könnten wie die Löhne. Die von der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagene deutliche Anhebung des Rentenniveaus würde die mit der Alterung der Gesellschaft verbundenen Lasten noch stärker auf die Beitragszahler verschieben. Dabei würden die Beitragszahler schon nach geltendem Recht mehr als doppelt so stark wie die Rentner durch die Kosten der Alterung belastet. Denn während das Rentenniveau von 2015 bis 2030 nur um weniger als 7 % sinke (von 47,7 auf 44,5 %), steige der Beitragssatz von 18,7 auf 21,9 %. Eine Erhöhung des Rentenniveaus auf 53 % würde die Anpassungslast bei den Beitragszahlern noch vervielfachen, den Beitragssatz erheblich in die Höhe treiben mit der Folge gravierender Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit und die Beschäftigungssituation. Die gleichfalls von der Fraktion DIE LINKE. vorgeschlagene Überführung der Riesterrente in die gesetzliche Rentenversicherung würde die künftige Finanzierbarkeit der Rentenversicherung zusätzlich erschweren. Richtig wäre, die zusätzliche Altersvorsorge zu stärken und die Riester-Zulagenförderung, auch aufgrund der seit 2001 eingetretenen Lohn- und Gehaltsentwicklung, deutlich zu erhöhen.

Das im Antrag der Fraktion Bündnis 90/DIE GRÜNEN enthaltene grundsätzliche Bekenntnis zum „Drei-Säulen-System“ der Alterssicherung sei zu begrüßen. Allerdings biete der Vorschlag, einen staatlichen Pensionsfonds als „einfachen und kostengünstigen Standardweg“ der kapitalgedeckten zusätzlichen Altersvorsorge einzuführen, keine Vorteile, die private Versorgungswerke nicht erfüllten bzw. nicht erfüllen könnten.

Der **Deutsche Gewerkschaftsbund** (DGB) betont, dass er sich für ein verlässliches, zukunftsgerichtetes Alterssicherungssystem einsetze und daher einen Kurswechsel in der Rentenpolitik fordere, mit dem Ziel die gesetzliche Rentenversicherung zu stärken und wieder leistungsorientiert auszugestalten. Das Rentenniveau dürfe daher nicht tiefer sinken und müsse auf dem heutigen Wert von rund 48 Prozent netto vor Steuern stabilisiert und möglichst

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

auf etwa 50 Prozent angehoben werden. Begleitend dazu – die Sicherungsfunktion der gesetzlichen Rentenversicherung ergänzend und nicht ersetzend – müsse die betriebliche Altersversorgung gestärkt und verbreitert werden. Im politischen Diskurs habe sich in letzter Zeit viel bewegt. Die Leistungskürzungen durch die Gesetzesänderungen in den 2000er Jahren sowie die gute Beschäftigungslage hätten zu einem aktuell außerordentlich geringen Beitragssatz zur gesetzlichen Rentenversicherung geführt. Unstrittig sei auch, dass die Leistungskürzungen zwar vollumfänglich wirkten, das gesunkene Rentenniveau aber nicht durch private Riester-Renten ausgeglichen werden könne. Dies sei neben dem stark gesunkenen Zinsniveau auch auf strukturelle Gründe, auf eine viel zu geringe Verbreitung und auf qualitative Mängel der Produkte zurückzuführen. Vor diesem Hintergrund sei die breite gesellschaftliche Debatte über das richtige Rentenniveau sowie das Ziel der Lebensstandardsicherung und wie dieses künftig erreicht werden könne, zu begrüßen. Nötig sei ein Kurswechsel in der Rentenpolitik. Begleitend zur Stärkung der gesetzlichen Rentenversicherung und der betrieblichen Altersversorgung müsse der Arbeitsmarkt gestärkt, prekäre Beschäftigung eingedämmt und sozialversicherungspflichtige Beschäftigung aufgebaut werden. Außerdem müssten Elemente des Sozialausgleichs für Zeiten der Arbeitslosigkeit, bei niedrigem Lohn oder für Bildungszeiten wieder gestärkt und die Abschläge bei der Erwerbsminderungsrente gestrichen werden. Dies sei auch in Zeiten des demographischen Wandels leistbar, wenn die Weichen heute entsprechend gestellt würden.

Die **Arbeitsgemeinschaft für betriebliche Altersversorgung** (Aba) fordert eine umfassende Reform des deutschen Alterssicherungssystems, um den anstehenden demografischen Herausforderungen gerecht zu werden und seine Funktionsfähigkeit insgesamt langfristig sicherzustellen. Notwendig seien Maßnahmen, die dafür sorgten, dass die gesetzliche Rente tatsächlich nachhaltig leistungsfähig und für nachfolgende Generationen finanzierbar bleibe und die sie ergänzende zusätzliche Alterssicherung ihre Aufgabe erfüllen könne, das Absinken des Rentenniveaus zumutbar zu kompensieren. Erfahrungen und eine Vielzahl von Beispielen im Ausland zeigten, dass sich nur in einem ausgewogenen Drei-Säulen-Modell mit einer richtigen Balance von Umlage- und Kapitaldeckungselementen auf Dauer mit einem überschaubaren finanziellen Aufwand für alle Beteiligten (Arbeitnehmer/Arbeitgeber/Staat) eine leistungs- und generationengerechte Alterssicherung erzielen lasse. Der entsprechende Paradigmenwechsel sei bereits eingeleitet, um bei der gesetzlichen Rente den weiteren Beitragssatzanstieg - auch im Hinblick auf die Wettbewerbsfähigkeit deutscher Unternehmen und um die jüngere Generation nicht zu überfordern - zu dämpfen. Dieser eingeschlagene Weg sollte konsequent fortgesetzt und die bereits durchgeführten Reformen nicht mehr zurückgedreht werden. Eine Rückabwicklung und Überführung von seit 2001 aufgebauter kapitalgedeckter Riester-Versorgung in die umlagefinanzierte gesetzliche Rente bedeute einen Systembruch und führe zu Verwerfungen im Rahmen der gesetzlichen Rente. Selbst wenn dies auf freiwilliger Basis erfolgen sollte, bedeute dieser Schritt eine zusätzliche Belastung künftiger Generationen von Beitragszahlern und sei abzulehnen. Vielmehr sei die Politik jetzt gefordert, Maßnahmen zu ergreifen, die den Auswirkungen des niedrigen Zinses auf die kapitalgedeckten Systeme entgegenwirkten und diese abmildern. Hierzu gehöre u. a. der Verzicht auf feste Garantien im Rahmen von tariflichen Regelungen zu Betriebsrenten, der jetzt im geplanten Betriebsrentenstärkungsgesetz vorgesehen sei.

Die **Deutsche Rentenversicherung Bund** (DRV Bund) sieht die Rentenversicherung aktuell in guter Verfassung – hinsichtlich der Entwicklung des Beitragssatzes wie auch der Rentenhöhe. Generell teile man aber für künftige Regelungen die Einschätzung, dass es für Beitragssatz wie Rentenhöhe „Haltelinien“ bedürfe, um ein zu starkes Absinken des Rentenniveaus wie auch einen zu starken Anstieg des Beitragssatzes zu vermeiden. Im Einzelnen: Die dem Antrag auf Drucksache 18/10471 zu Grunde liegende Zielsetzung, die gesetzliche Rentenversicherung als tragende Säule der Alterssicherung zu stärken, sei zu begrüßen. Allerdings erscheine es keineswegs gesichert, dass die Umsetzung der in dem Antrag geforderten Maßnahmen die Realisierung dieses Ziels zur Folge hätte. Die im Mittelpunkt des Antrags stehende Forderung, die „Deckelung“ des Beitragssatzes aufzugeben und gleichzeitig das Rentenniveau auf mindestens 53 Prozent anzuheben und dort dauerhaft zu stabilisieren, hätte zur Folge, dass die durch den demografischen Wandel entstehende Zusatzbelastung in der gesetzlichen Rentenversicherung ganz überwiegend von den (heutigen und künftigen) Beitragszahlern zu tragen wäre. Insofern würde damit von dem die Rentenpolitik seit der Rentenreform von 1992 prägenden Grundsatz abgewichen, die anstehenden Belastungen nicht einseitig einer der beteiligten Gruppen aufzubürden. Bezüglich des Antrags auf Drucksache 18/8610 teile man die diesem zugrunde liegende Einschätzung nicht, dass die Riester-Rente gescheitert sei.

In dem Antrag auf Drucksache 18/7371 werde zu Recht die Frage gestellt, ob unter den aktuellen Bedingungen des Kapitalmarktes die Riester-Rente in ihrer gegenwärtigen Ausgestaltung die vollständige Kompensation des geringer werdenden Anteils der gesetzlichen Rentenversicherung am angestrebten Gesamtversorgungsniveau realisieren könne. Insofern sei der dem Antrag zu Grunde liegende Ansatz nachvollziehbar, über Modifikationen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

der geförderten Zusatzvorsorge nachzudenken, durch die die Riester-Rente ihrer zugedachten Funktion gerecht werden könne. Ob und inwieweit ein als Pensionsfonds mit staatlich organisiertem Ein- und Auszahlungsweg ausgestaltetes Basisprodukt einfacher und kostengünstiger wäre als die am Markt befindlichen Riester-Produkte, erscheine grundsätzlich nicht gesichert. Die im Antrag in diesem Zusammenhang angeführten Beispiele unterlägen anderen Rahmenbedingungen als Riester-Produkte, gerade was kostenrelevante Tatbestände angehe. So sei beispielsweise die schwedische „Premiepension“ als Teil der obligatorischen Alterssicherung u. a. hinsichtlich der Kosten für Vertrieb und Kundenbetreuung grundlegend anderen Bedingungen unterworfen als Produkte der freiwilligen Zusatzvorsorge in Deutschland. Das Konzept einer „Deutschlandrente“, das nach dem Kenntnisstand der Deutschen Rentenversicherung Bund bislang nicht die für eine umfassende Analyse notwendige Konkretisierung erfahren habe, sehe nach den bislang vorliegenden Informationen keine Garantie der eingezahlten Beiträge und Zulagen vor und würde aus diesem und anderen Gründen nicht förderfähig im Sinne der Riester-Rente sein. Insoweit seien die kostenrelevanten Rahmenbedingungen auch hier deutlich anders als bei Riester-Produkten u. a. m.

Der **Bund der Versicherten** kritisiert u. a., dass der Gesetzgeber 2002 mit Einführung der staatlichen Förderung privater Altersvorsorgeprodukte (sog. Riester-Renten) einseitig solche Produkte gefördert habe, die schon vorher – z. T. seit Jahrzehnten – in Deutschland angeboten worden seien und überwiegend durch hohe Kosten und intransparente Produktgestaltungen umstritten gewesen seien: kapitalbildende Versicherungen – dazu zählten hier „klassische“ und fondsgebundene Rentenversicherungen. Des Weiteren sei neben den hohen Abschluss-, Vertriebs- und Verwaltungskosten die aktuelle Nullzinspolitik im Zusammenspiel mit der gesetzlich vorgeschriebenen Kapitalgarantie ein gewichtiger Grund für das Scheitern der Riester-Vorsorge. Um Alternativen zu den aktuellen Riester-Varianten zu eröffnen, müsse der Gesetzgeber es zunächst ermöglichen, dass Anbieter auf die Kapitalgarantie verzichten könnten (sofern die Kunden es wünschten). Sei diese Voraussetzung erfüllt, könne mehr Wettbewerb ausgelöst werden, wenn ein Markt für ein einfaches, verständliches und kostengünstiges Basisprodukt geschaffen werde, der – unter den gleichen Regeln – mit den anderen Riester-Produkten konkurriere. Um große Einheiten herzustellen, die eine entsprechende Kaufkraft am Markt platzierten, könnte zur Bereitstellung des Basisprodukts ein öffentlich verwalteter Fonds platziert werden. Aus Verbrauchersicht sei entscheidend, ob er einer bestimmten Vorsorgeform vertrauen könne. Das Vertrauen könne dadurch gestärkt werden, indem ein Vorsorgeprodukt so beschaffen sei, dass es nachvollziehbar sei. Dies entbinde den Einzelnen nicht von der Verantwortung, sich zu informieren. Wenn allerdings die Informationsbeschaffung mit hohen Kosten verbunden sei, schade dies der Nachvollziehbarkeit und schmälere das Vertrauen. Hier sei es entscheidend, dass durch ein einfaches und kostengünstiges Basisprodukt Vertrauen in die private Vorsorge wiederhergestellt und gestärkt werde.

Die **Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG (SoKa-BAU)** kritisiert, dass die gesetzliche Rente in Deutschland gemessen an den sog. Ersatzraten im europäischen Vergleich nur ein unterdurchschnittliches Sicherungsniveau habe. Auch unter Berücksichtigung der zweiten und dritten Säule der Altersversorgung liege Deutschland in Europa auf den hinteren Plätzen. Die Bauwirtschaft habe im branchenübergreifenden Vergleich in Deutschland einen mehr als doppelt so hohen Anteil an gesetzlichen Erwerbsminderungsrenten (55 Prozent) und ein früheres Renteneintrittsalter. Ursächlich dafür seien vorrangig die vielfach körperlich belastenden Tätigkeiten. Weitere branchenspezifische Besonderheiten wie witterungsbedingte Arbeitsausfälle sowie häufige Arbeitgeberwechsel mit Unterbrechungszeiten wirkten im Verbund nachteilig auf den gesetzlichen Rentenanspruch. Die Tarifpartner in der Bauwirtschaft hätten deshalb bereits 1957 mit der sog. Rentenbeihilfe ein obligatorisches, überbetriebliches Zusatzversorgungssystem zum Ausgleich dieser Nachteile geschaffen und zur Durchführung die Zusatzversorgungskasse des Baugewerbes AG (ZVK-Bau) als gemeinsame Einrichtung gegründet. Die Funktionsfähigkeit beruhe insbesondere auf Branchentarifverträgen, über deren Allgemeinverbindlichkeit sowohl eine flächendeckende Beteiligung aller Bauunternehmen als auch die langfristige Planbarkeit der Finanzierung sichergestellt werde. Die ZVK-Bau habe in 2015 mehr als 330 Mio. Euro an rund 370.000 Rentner ausgezahlt. Seit Januar 2016 werde die überwiegend umlagefinanzierte Rentenbeihilfe aufgrund der demografischen Veränderungen in der Bauwirtschaft durch die vollständig kapitalgedeckte Tarifrente Bau abgelöst. Die rechtliche Grundlage hierfür bilde weiterhin die allgemeinverbindlich erklärten Branchentarifverträge. Zu der Möglichkeit einer freiwilligen betrieblichen Altersversorgung durch Entgeltumwandlung zeigten die Erfahrungen in der Bauwirtschaft, dass sie die obligatorische Branchenlösung nicht ersetzen, sondern nur ergänzen könne. Dass die Verbreitung betrieblicher Altersversorgung mit Branchenlösungen wie in der Bauwirtschaft am erfolgreichsten gelinge, habe auch der Gesetzgeber erkannt. Von zentraler Bedeutung, gerade wegen der Langfristigkeit der Finanzierungsmodelle und der Leistungsansprüche, sei dabei die Rechtssicherheit für die zu Grunde liegenden Tarifverträge mit ihrer Allgemeinverbindlichkeit.

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Die **Verbraucherzentrale Bundesverband** stellt fest, dass bislang der Beleg dafür fehle, dass die Förderung der zusätzlichen kapitalgedeckten Altersvorsorge einen ausreichenden Beitrag zur Altersabsicherung erzeuge. Die Kosten seien höher als geplant, Akzeptanz und Verbreitung sänken und das Zinsniveau sei weit entfernt von den damaligen Annahmen. Bis heute sei nicht erkennbar, dass den Vorsorgenden eine effiziente Förderung im Sinne von effizienten Produkten und bedarfsgerechten Empfehlungen für den Aufbau zusätzlicher Altersvorsorge angeboten würden. Um Verbrauchern mehr Gewissheit und Klarheit bei ihren Vorsorgeentscheidungen zu geben und um zusätzliche Vorsorge entsprechend zu flankieren, leite sich ein hoher Handlungsdruck ab, politisch Produkt- und Beratungsqualität durchzusetzen und entsprechend zu regulieren. Die Anträge der Linken auf Drucksachen 18/10471 und 18/8610 böten Lösungsansätze für die bisher fehlende paritätische Finanzierung. Die aktuellen Reformüberlegungen sollten eine finanzielle Beteiligung der Arbeitgeber an der zusätzlichen Altersvorsorge einbeziehen, ob nun im System der umlage- oder kapitalgedeckten Finanzierung. Mit Blick auf die Gesetzgebungspläne zur Betriebsrente stellt der Verband fest, dass gemäß des Entwurfs eines Betriebsrentenstärkungsgesetzes die Förderung der betrieblichen Entgeltumwandlung weiter ausgebaut werden solle. Diese Initiative bewerte man grundsätzlich kritisch und empfehle, von einer Stärkung der betrieblichen Entgeltumwandung Abstand zu nehmen. Hauptgründe dafür seien, dass weder die Qualitätsprobleme auf Produktebene noch die Portabilitätsprobleme gelöst würden. Daneben ergäben sich erhebliche Nachteile aus der Sozialabgabenfreiheit der betrieblichen Entgeltumwandlung. Schließlich fehle es, die einzelne Entscheidung zur betrieblichen Entgeltumwandlung, die häufig gegenüber einer privaten Vorsorge nicht vorteilhaft sei, mittels einer unabhängigen Beratung zu flankieren.

Der Sachverständige **Prof. Dr. Eckart Bomsdorf k**ritisiert, dass der von der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN vorgelegte Antrag mit dem Vorschlag eines stabilen Drei-Säulen-Systems zum Teil Maßnahmen beinhalte, die schon früher vorgeschlagen worden seien. Er hätte bereits vor über 15 Jahren bei Einführung der Riester-Rente konsequent umgesetzt werden müssen. Die ebenfalls von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN angeregte Einführung eines Pensionsfonds erweise sich bei genauerer Betrachtung ebenfalls als wenig innovativ. Gleichwohl könnte seine Einrichtung hilfreich sein. An einen solchen Fonds dürften jedoch keine zu hohen Erwartungen gestellt werden. So habe u. a. der Bund einen Vorsorgefonds mit dem Ziel eingerichtet, die Versorgung und die Beihilfe der ab 2005 eingestellten Bundesbeamten vollständig aus diesem Vorsorgefonds zu finanzieren. Dieses Ziel habe der Gesetzgeber revidieren müssen. Die Fraktion DIE LINKE. stelle es in ihrem Antrag so dar, als ob die Anhebung und Stabilisierung des Rentenniveaus auf 53 % fast zum Nulltarif zu haben wäre. Natürlich sei es möglich, das Rentenniveau unmittelbar allein durch eine Beitragssatzanhebung wieder auf ein Niveau von 53 % anzuheben. In den von der Fraktion DIE LINKE. in der Begründung ihres Antrages vorgestellten zielorientierten Rechnungen unterschiedlicher Genauigkeit, werde von einer Beitragssatzanhebung von 2,13 Prozentpunkten gesprochen. Diese Erhöhung solle demzufolge dazu verwendet werden, um den Rentenwert und damit auch die Standardrente um gut zehn Prozent zu steigern. Dass diese Maßnahme gerade die jüngere Generation belaste, werde nicht diskutiert u. a. m.

Der Sachverständige **Prof. Axel Börsch-Supan** begrüßt die Ausdehnung des Prognosehorizontes der rentenpolitischen Eckdaten von 2030 auf 2045. Diese Eckdaten zeigten, dass die GRV keine finanziellen Spielräume habe und nach 2030 nicht nachhaltig finanziert sei. Auch in Zukunft werde die Kaufkraft der Renten steigen. Eine einseitige Fixierung des Rentenniveaus auf einen Prozentsatz, der den heutigen noch übersteige, sei abzulehnen, weil sie dieses Nachhaltigkeitsproblem zu Lasten jüngerer Generationen weiter verschärfe und zu einer wirtschaftlichen Situation führen würde, die problematischer sei, als die vor 2002. Da der einzige Grund für ein Absinken des Rentenniveaus nach 2040 die steigende Lebenserwartung sei, biete es sich an, das Rentenalter so zu dynamisieren, dass sowohl Rentenbezugszeit als auch Lebensarbeitszeit anstiegen, und zwar in einem Verhältnis von 2:1. Dies mache die Finanzierung der GRV unabhängig von der jeweiligen Lebenserwartung. Damit würde bereits ab 2040 das Rentenniveau wieder steigen. Die Riester-Rente sei nicht gescheitert. Sie habe deutlich mehr Haushalte im einkommensschwachen Segment erreicht als die betriebliche Altersvorsorge. Die Konstruktionsfehler beider Säulen sollten nicht durch eine Erhöhung der Förderung, sondern durch eine bessere Informationspolitik und die Einführung eines Standardprodukts nach schwedischem bzw. britischem Vorbild ausgeglichen werden.

Die Sachverständige **Prof. Dr. Ursula Engelen-Kefer** widerspricht der Feststellung der Bundesregierung im Rentenversicherungsbericht 2016, dass „die gesetzliche Rente zukünftig nicht ausreichen“ werde „um den Lebensstandard des Erwerbslebens im Alter fortzusetzen.“ Auch die Schlussfolgerung, dass der erworbene Lebensstandard nur erhalten bleiben könne, „wenn die finanziellen Spielräume des Alterseinkünftegesetzes und die staat-

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

liche Förderung genutzt würden, um eine zusätzliche Vorsorge aufzubauen“, teile sie nicht. In dem Rentenversicherungsbericht 2016 werde ein Abfall des Sicherungsniveaus der gesetzlichen Altersrenten netto vor Steuern von derzeit 48 Prozent auf 47 Prozent 2024 und 44,5 Prozent 2030 festgestellt. Verschärft werde die Kürzung bei den Altersrenten weiterhin durch die pauschale Anhebung der Altersgrenzen für den Übergang aus dem Erwerbsleben in die Altersrente ab 2012 von 65 auf 67 Jahre. Gleichzeitig erfolge ein negativer kumulativer Effekt beim Sicherungsniveau der Renten mit der Ausweitung von prekärer Beschäftigung sowie Niedriglöhnen durch einen Teil der Hartz-Gesetze, insbesondere Hartz IV sowie die Deregulierung im Arbeits- und Sozialrecht. Es sei festzustellen, dass das „Dreisäulenmodell“ der Alterssicherung gescheitert sei. Erforderlich sei ein Kurswechsel in der Rentenpolitik. Zielrichtung müsse die Wiederherstellung der gesetzlichen paritätisch finanzierten Alterssicherung sein, die maßgeblich den Lebensstandard im Alter absichere. Das Sicherungsniveau der gesetzlichen Altersrenten müsse wieder auf 53 Prozent angehoben werden Die zusätzliche kapitalgedeckte Altersvorsorge könne niemals ein Ausgleich für die ausfallende gesetzliche Altersrente sein. Besonders negativ sei der mit den Riester-Reformen erfolgte Einbruch in die paritätische Finanzierung. Mit dem gesetzlichen Beitragsdeckel würden die Beitragssätze festgeschrieben: auf 20 Prozent 2020 und 22 Prozent 2030.

Wenig überzeugend seien die Standard-Argumente, infolge der Demographie sei die gesetzliche Rentenversicherung als maßgebliche Sicherung des Lebensstandards im Alter nicht zu finanzieren. Den Vorschlag in dem Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, vor allem die Einrichtung eines Deutschlands-Fonds für eine kapitalgedeckte Altersvorsorge, teile sie daher nicht. Es wäre eine sinnvolle Alternative, wenn die Möglichkeiten der gesetzlichen Rentenversicherung für zusätzliche Altersvorsorge verbessert und ausbaut würden. Finanzielle Spielräume würden zusätzlich durch die längst überfällige Einführung einer Erwerbstätigenversicherung entstehen; die Zahlung von Beiträgen zur Rentenversicherung sowie für die Abschaffung der Zwangsverrentung für Langzeitarbeitslose; die Umwandlung der Minijobs in sozialversicherungspflichtige Vollzeit und Teilzeit; einen gesetzlichen Mindestlohn von 11,80 Euro, der eine Altersrente über dem Grundrentenniveau ermögliche; die Wiederherstellung des arbeits- und sozialrechtlichen Schutzes zur Bekämpfung der Missbräuche bei Leiharbeit, befristeter Beschäftigung, Werkverträgen und Schein Selbständigkeiten u. v. a. m. Bedenkenswert sei der Vorschlag in dem Antrag der Fraktion DIE LINKE., die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen.

Weitere Einzelheiten der Stellungnahmen können der Materialzusammenstellung sowie dem Protokoll der Anhörung entnommen werden.

IV. Beratungsverlauf und Beratungsergebnisse im federführenden Ausschuss

Der **Ausschuss für Arbeit und Soziales** hat die Anträge auf Drucksachen 18/10471, 18/8610 und 18/7371 in seiner 105. Sitzung am 15. Februar 2017 abschließend beraten. Der Ausschuss hat dem Deutschen Bundestag dabei mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gegen die Stimmen der Fraktion DIE LINKE. die Ablehnung des Antrags auf Drucksache 18/10471 empfohlen. Auch für den Antrag auf Drucksache 18/8610 wurde mit diesem Abstimmungsergebnis die Ablehnung empfohlen. Für den Antrag auf Drucksache 18/7371 wurde die Ablehnung mit den Stimmen der Fraktionen CDU/CSU, SPD und DIE LINKE. gegen die Stimmen der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN empfohlen.

Die **Fraktion der CDU/CSU** betonte, dass die tatsächliche Entwicklung der gesetzlichen Renten in den letzten Jahren deutlich besser verlaufen sei, als alle Prognosen dies prophezeit hätten. Dies zeige die Stabilität des Systems. Die gute Situation am Arbeitsmarkt habe das ermöglicht. Der Lebensstandard – auch der der Rentner und Rentnerinnen – entscheide sich letztlich an der wirtschaftlichen Lage. Der Rentenbericht der Bundesregierung zeige darüber hinaus die große Bereitschaft der Beschäftigten zur zusätzlichen Altersvorsorge. Diese werde die Koalition von CDU/CSU und SPD mit dem geplanten Betriebsrentengesetz unterstützen. Jetzt sei es vor allem wichtig, organisatorische Mängel zu beseitigen, die die private und betriebliche Altersvorsorge weniger attraktiv machten und von ihrer Nutzung abschreckten. Forderungen aus der Opposition, die Riester-Rente in die gesetzliche Rentenversicherung zu überführen, müsse man schon aus Gründen der Generationengerechtigkeit ablehnen.

Die Fraktion der SPD stimmte ihrem Koalitionspartner zu. Die Entwicklung der gesetzlichen Renten sei in den letzten Jahren überaus positiv verlaufen – wesentlich besser als prognostiziert. Die Ursache dafür liege u. a. in der guten Entwicklung am Arbeitsmarkt. Entscheidend für die weitere Entwicklung der Renten sei neben der demographischen Entwicklung das weitere Geschehen am Arbeitsmarkt. Zudem sei – anders als von der Fraktion DIE LINKE. behauptet - das Rentenniveau insbesondere in den Ländern hoch, die als Ergänzung der gesetzlichen

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.

Rente eine kapitalgedeckte Form der Altersvorsorge vorsähen. Auch für die Gerechtigkeit zwischen den Generationen sei ein breiter Ansatz wichtig. Andernfalls käme es zu einseitigen finanziellen Belastungen der einen oder der anderen Generation. Mit dem Betriebsrentenstärkungsgesetz gehe es darum, neue Ansätze für die betriebliche Alterssicherung zu ermöglichen – mit niedrigen Verwaltungskosten und besseren Renditen als bisher. Mit dem geplanten Betriebsrentengesetz sollten zudem gezielt Geringverdiener unterstützt und sozial abgesichert werden. Übrigens habe die Anhörung am 23. Januar 2017 gezeigt, dass das von Bundesministerin Andrea Nahles vorgestellte rentenpolitische Gesamtkonzept die richtigen Lösungswege aufzeige.

Die **Fraktion DIE LINKE**. hob hervor, dass das Drei-Säulen-Modell aus gesetzlicher Rente plus Betriebsrente und privater Vorsorge gescheitert sei. Bei 80 Prozent der Versicherten könne nicht von einem Drei-Säulen-Modell gesprochen werden, da lediglich 20 Prozent sowohl betrieblich als auch zusätzlich vorsorgten. Weder die Betriebsrente noch die private Altersvorsorge könne die Sicherungslücken füllen, die durch die Absenkung der gesetzlichen Rente gerissen werde. Darauf müsse die Politik reagieren. Die Fraktion fordere, das Rentenniveau wieder wie vormals auf 53 Prozent festzusetzen und die Dämpfungsfaktoren bei der Rente zu streichen, damit die gesetzliche Rente möglichst allein den Lebensstandard der Rentnerinnen und Rentner sichern könne. Darüber hinaus solle es möglich werden, Anwartschaften aus der Riester-Rente kostenfrei auf die gesetzliche Rentenversicherung zu übertragen und so höhere Ansprüche in der gesetzlichen Rente zu erwerben. Die bisherige Riester-Förderung solle durch verbesserte Maßnahmen des sozialen Ausgleichs, u. a. mit einem dritten Entgeltpunkt in der Mütterrente für vor 1992 geborene Kinder kompensiert werden.

Die **Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN** forderte, die private Altersvorsorge auf ein neues Fundament zu stellen. Das Drei-Säulenmodell aus gesetzlicher Rente, Betriebsrente und privater Altersvorsorge habe die Erwartungen nicht erfüllt. Dazu hätten die Anbieter von Riester-Produkten wesentlich beigetragen. Aber auch die Finanzkrise und die Niedrigzinsphase hätten die Skepsis genährt. Im Ergebnis sei bei der Zahl der Riester-Verträge bestenfalls Stagnation festzustellen. Eine bloße Abschaffung der Riester-Rente würde aber eine Anhebung des gesetzlichen Rentenniveaus erfordern und so in Zukunft verstärkt die Frage der Generationengerechtigkeit in der Rente stellen. Vielmehr solle nach dem Willen der Fraktion ein einfaches, transparentes und kostengünstiges Produkt in Form eines Pensionsfonds etwa nach schwedischem Modell angeboten werden. Dies wäre auch für Normalbürger und –bürgerinnen attraktiv, die nicht besonders versiert im Umgang mit Kapitalmarktprodukten seien.

Berlin, den 15. Februar 2017

Dr. Martin Rosemann
Berichterstatter

Vorabfassung - wird durch die lektorierte Fassung ersetzt.